HE 59/2018 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia. Työnhakijalla olisi oikeus työttömyysetuuteen opintojen estämättä, jos hän on täyttänyt 25 vuotta ja opinnot kestävät enintään kuusi kuukautta. Lisäksi edellytyksenä olisi, että opinnot antavat ammatillisia valmiuksia tai tukevat yritystoimintaa. Työttömällä säilyisi opintojen aikana työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvollisuus hakea ja olla valmis vastaanottamaan kokoaikatyötä sekä osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin niitä hänelle tarjottaessa. Opiskelu ei olisi pätevä syy kieltäytyä tarjotusta työstä tai palvelusta. Työnhakijan opintoja pidettäisiin tietyin edellytyksin työttömyysturvan niin sanotussa aktiivimallissa tarkoitettuna aktiivisuutena.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2018. Lain työllistymistä edistävän palvelun määritelmää koskeva säännös tulisi kuitenkin voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ....1
SISÄLLYS....2
PERUSTELUT....3
1 Johdanto....3
2 Nykytila ja ehdotetut muutokset....3
3 Esityksen vaikutukset....7
3.1 Taloudelliset vaikutukset....7
3.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset....9
4 Asian valmistelu....10
5 Riippuvuus muista esityksistä....12
6 Voimaantulo....13
7 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys....13
LAKIEHDOTUS....16
Laki työttömyysturvalain muuttamisesta....16
LIITE....20
RINNAKKAISTEKSTI....20
Laki työttömyysturvalain muuttamisesta....20

PERUSTELUT

1 Johdanto

Pääministeri Juha Sipilän hallitus päätti syksyllä 2017 käsitellessään valtion vuoden 2018 talousarvioesitystä esittää eduskunnalle työttömyysturvalain (1290/2002) muuttamista siten, että työttömillä olisi tietyin edellytyksin mahdollisuus opiskella lyhytkestoisia ammatillisia valmiuksia antavia tai yritystoimintaa tukevia opintoja työttömyysetuutta menettämättä.

Muutoksen tavoitteena on tukea ja sujuvoittaa työttömien mahdollisuuksia parantaa opiskelemalla työllistymisen ja yritystoiminnan aloittamisen edellytyksiä. Samalla muutos tukee osaavan työvoiman saatavuutta ja uuden yritystoiminnan syntymistä. Muutos tukee työttömien mahdollisuuksiin osallistua erityisesti lyhytkestoisiin täydennyskoulutuksen luonteisiin opintoihin. Tarkoituksena ei ole, että työttömyysetuudesta muodostuisi opintotukea korvaava etuusjärjestelmä.

2 Nykytila ja ehdotetut muutokset

Työttömyysturvalaissa säädetään nykyisin, että päätoimisella opiskelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Säännöstä sovelletaan riippumatta opintojen kestosta. Päätoimisten opintojen ajalta voidaan maksaa työttömyysetuutta, jos kyse on työvoimakoulutuksesta taikka julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) tai kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010) tarkoitetusta työttömyysetuudella tuetusta omaehtoisesta opiskelusta. Sekä opiskelun tukeminen että työvoimakoulutukseen pääseminen perustuvat työ- ja elinkeinotoimiston harkintaan, jossa otetaan huomioon muun muassa kunkin työnhakijan yksilöllinen koulutustarve ja opiskelun tukemisen tai työvoimakoulutuksen tarkoituksenmukaisuus. Päätoimisen opiskelun tukeminen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitetulla tavalla edellyttää, että työnhakija on täyttänyt 25 vuotta.

Työttömyysturvalakia muutettaisiin siten, että 25 vuotta täyttäneellä työnhakijalla olisi oikeus työttömyysetuuteen opintojen estämättä, jos opinnot kestävät yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna enintään kuusi kuukautta. Uutta säännöstä sovellettaisiin riippumatta siitä, ovatko opinnot työttömyysturvalain nykyisen 2 luvun 10 §:n perusteella pää- vai sivutoimisia. Muutos ei vaikuttaisi työttömyysturvalaissa säädettyyn päätoimisen opiskelijan määritelmään eikä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa ja kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettuun työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun. Muutoksen tarkoituksena ei ole vaikuttaa myöskään siihen, millaista koulutusta järjestetään työvoimakoulutuksena.

Sillä ei olisi merkitystä, kuinka pitkältä ajalta työttömyysetuutta haetaan, vaan ratkaisevaa olisi opintojen kesto. Opintojen kestolla tarkoitettaisiin joko sen opintokokonaisuuden kestoa, joka työnhakijalla on tarkoitus opiskella, tai opintojen jäljellä olevaa kestoa. Muutoksen tarkoituksena ei ole, että työttömyysetuudella voisi aloittaa esimerkiksi useita vuosia kestävät tutkintoon johtavat opinnot. Tämän vuoksi työttömyysetuuteen ei olisi oikeutta, jos on ilmeistä, että tavoitteena on yli kuusi kuukautta kestävien opintojen suorittaminen.

Opinnot voisivat olla joko yhdenjaksoisia tai jaksotettuja. Kuusi kuukautta olisi yleensä riittävä aika esimerkiksi yhden lukukauden opintojen suorittamiseen. Tätä pitempiä päätoimisia opintoja voisi edelleen opiskella työttömyysetuudella tuettuna nykyistä vastaavasti, jos julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tai kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Vaihtoehtona opintojen kestoa koskevalle rajaukselle muutos olisi mahdollista toteuttaa siten, että määriteltäisiin niiden opintosuoritusten määrä, jotka työnhakija voi suorittaa menettämättä oikeuttaan työttömyysetuuteen. Tällainen ratkaisu olisi kuitenkin monimutkainen, koska opintojen laajuutta mitataan eri opinnoissa eri tavoin. Lisäksi opintojen etenemisessä voi olla huomattavia eroja eri henkilöiden välillä. Näistä syistä rajauksen tekemistä esitetään yksinomaan opintojen keston perusteella.

Jos kyse on aiemmin harjoitetuista opinnoista, esitettyä työttömyysturvalain 2 luvun 10 a §:ää sovellettaisiin vain silloin, kun opintojen todisteellisesta keskeytymisestä on vähintään yksi vuosi. Rajoitus ei koskisi työsuhteen tai työttömyysturvalain 3 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun taloudellisen etuuden jaksotuksen aikana aloitettuja taikka työvoimakoulutuksena harjoitettuja opintoja.

Aiemmin harjoitettuja opintoja koskeva rajoitus olisi tarpeen, jotta estettäisiin esimerkiksi siirtyminen opintotuelta työttömyysetuudelle opintojen loppuvaiheessa. Vaihtoehtona tälle olisi aiemmin harjoitettujen opintojen jättäminen kokonaan työttömyysturvalain 2 luvun 10 a §:n soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä ei kuitenkaan olisi tarkoituksenmukaista, koska opintojen loppuunsaattaminen voi parantaa merkittävästi työllistymismahdollisuuksia. Toinen vaihtoehto olisi se, että työnhakijalla olisi oikeus opiskella työttömyysetuutta menettämättä jäljellä olevat opinnot loppuun, jos opintotukioikeus on päättynyt. Tällainen mahdollisuus kuitenkin johtaisi siihen, että opintotuen keston rajoituksilla ei olisi enää merkitystä. Opintotuen kestoa koskevilla rajoituksilla on tavoiteltu muun muassa opintojen suorittamisen nopeuttamista.

Työnhakijan opintoja koskeva asia ratkaistaisiin yleensä hakijan itse ilmoittamien tietojen perusteella, mutta työ- ja elinkeinotoimistolla olisi mahdollisuus tarvittaessa pyytää hakijalta tai oppilaitokselta lisätietoja aiemmin kesken jääneiden opintojen jäljellä olevan keston arvioimiseksi. Tämä voi olla tarpeen esimerkiksi silloin, kun työnhakijan tavoitteena on keskeneräisten korkeakouluopintojen loppuunsaattaminen. Ammatillisten opintojen osalta opintojen kestoa voitaisiin tarvittaessa selvittää työnhakijan henkilökohtaisesta osaamisen kehittämissuunnitelmasta.

Työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä olisi edellä mainittujen seikkojen lisäksi, että opinnot antavat ammatillisia valmiuksia tai tukevat yritystoimintaa. Edellytystä tulkittaisiin laajasti. Ainakin julkisen valvonnan alaisten oppilaitosten järjestämien opintojen sekä muiden koulutuspalvelujen tuottajien järjestämien, mainittuihin opintoihin rinnastettavien opintojen katsottaisiin täyttävän tämän edellytyksen. Soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät lähinnä selvästi harrastusluonteiset opinnot. Esimerkiksi kieliopintojen, luku- ja kirjoitustaidon opintojen sekä tietoteknisiä valmiuksia antavien opintojen olisi yleensä katsottava parantavan ammatillisia valmiuksia. Toimivalta asian ratkaisemiseen olisi työ- ja elinkeinotoimistolla.

Työttömällä säilyisi työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvollisuus hakea ja olla valmis vastaanottamaan kokoaikatyötä sekä osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin niitä hänelle tarjottaessa. Opinnot voitaisiin kuitenkin tapauskohtaisesti ottaa huomioon harkittaessa, mitä palveluita työnhakijalle on tarkoituksenmukaista tarjota. Mahdollisesta työvoimapoliittisesti arvioituna moitittavasta menettelystä asetettaisiin korvauksettomia määräaikoja ja työssäolovelvoitteita. Opiskelu ei olisi pätevä syy kieltäytyä työstä tai palvelusta.

Muutos koskisi sekä työttömyyspäivärahaa että työmarkkinatukea. Opiskelun ajalta maksettaisiin työttömyysetuutta työttömyyden perusteella, toisin sanoen ilman työllistymistä

edistävien palveluiden ajalta maksettavia korotuksia ja kulukorvausta. Työttömyyspäivärahan enimmäismaksuaika kuluisi normaalisti.

Mahdollisuuden enintään kuuden kuukauden päätoimiseen opiskeluun työttömyysetuutta menettämättä saisi uudelleen sen jälkeen, kun henkilö on täyttänyt työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon (26 kalenteriviikkoa työssä tai 15 kuukautta yrittäjänä) ja työttömyyspäivärahan enimmäisaika alkaa alusta. Muutoksen toimivuutta seurattaisiin erityisesti sen osalta, onko myöhemmin tarpeen väljentää mahdollisuutta saada opiskella uusi jakso esitetyn mallin mukaisesti ilman työssäoloedellytystä.

Jos työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta olisi sovellettu työttömyysturvalain ehdotettua 2 luvun 10 a §:ää ja hakija aloittaisi uudet opinnot ennen työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon täyttymistä ja päivärahan enimmäismaksuajan alkamista alusta, hänellä olisi oikeus työttömyysetuuteen, jos opinnot ovat sivutoimisia taikka hän täyttää julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tai kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa säädetyt edellytykset opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella.

Esitetty malli eroaisi nykyisestä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitetusta työttömyysetuudella tuetusta omaehtoisesta opiskelusta merkittävimmin siinä, että työ- ja elinkeinotoimisto ei tekisi arviota työnhakijan yksilöllisestä koulutustarpeesta. Toisaalta työttömyysetuutta ei maksettaisi korotettuna ja työnhakijalla säilyisi työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä muun muassa velvollisuus hakea työ- ja elinkeinotoimiston tarjoamaa työtä.

Harkittaessa työnhakijan omaehtoisen opiskelun tukemisen edellytyksenä olevaa koulutustarvetta otetaan jo nykyisin huomioon kaikki työnhakijan aiemmat opinnot. Myös opinnot, joiden ajalta on maksettu työttömyysetuutta työttömyysturvalain ehdotetun 2 luvun 10 a §:n perusteella, otettaisiin huomioon. Työttömyysetuuden muodostumista opintotukea korvaavaksi pitkäkestoiseksi etuudeksi ehkäistäisiin säilyttämällä myös julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa edellytys, jonka mukaan aiemmin harjoitettuja opintoja voidaan tukea työttömyysetuudella eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta vain silloin, kun opintojen keskeytymisestä on kulunut vähintään vuosi.

Työ- ja elinkeinotoimisto antaisi työttömyysetuuden maksajalle tätä sitovan työvoimapoliittisen lausunnon siitä, onko työnhakijalla oikeus työttömyysetuuteen opintojen estämättä. Jos työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen jostakin opintoihin liittymättömästä syystä, asiasta annettaisiin nykyistä vastaavasti työvoimapoliittinen lausunto. Mahdollisuus opiskella työttömyysetuutta menettämättä ei vaikuttaisi muihin työttömyysetuuden saamisen työvoimapoliittisiin edellytyksiin. Niiden olisi täytyttävä, samoin kuin työttömyyskassan tai Kansaneläkelaitoksen toimivaltaan kuuluvien edellytysten, jotta työttömyysetuutta voitaisiin maksaa opintojen ajalta. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että korvaukseton määräaika, työssäolovelvoite ja päätoiminen työllistyminen yritystoiminnassa estäisivät työttömyysetuuden saamisen opintojen ajalta.

Työttömyysturvan niin sanotussa aktiivimallissa työnhakijan työttömyysetuutta alennetaan 65 etuuden maksupäivän ajaksi 4,65 prosentilla, jos hakija ei edeltävän 65 etuuden maksupäivän aikana ole osoittanut riittävää aktiivisuutta olemalla työssä tai osallistumalla työllistymistä edistäviin palveluihin. Työttömyysturvalain ehdotetun 2 luvun 10 a §:n mukaiset enintään kuusi kuukautta kestävät opinnot kerryttäisivät aktiivimallissa edellytettyä aktiivisuutta.

Jotta työnhakijat olisivat yhdenvertaisessa asemassa opintojen kestosta riippumatta, aktiivisuusedellytys kertyisi enintään kuuden kuukauden ajalta myös silloin, kun työnhakijan

sivutoimisiin opintoihin ei sovellettaisi uutta 2 luvun 10 a §:ää esimerkiksi sen vuoksi, että opinnot kestävät kokonaisuudessaan yli kuusi kuukautta tai työnhakijalle on jo maksettu työttömyysetuutta uuden 2 luvun 10 a §:n perusteella. Jos sivutoimisiin opintoihin ei sovelleta mainittua säännöstä, opinnot osoittaisivat työnhakijan aktiivisuutta vastaavalla tavalla myös silloin, kun työnhakija on alle 25-vuotias.

Työ- ja elinkeinotoimiston tulisi uutena tehtävä ilmoittaa työvoimapoliittisessa lausunnossa työttömyyskassalle tai Kansaneläkelaitokselle riittävät tiedot työnhakijan opinnoista aktiivisuuden seuraamista varten. Sivutoimisten opintojen osalta tämä tarkoittaisi sen selvittämistä, onko kyse uusista opinnoista vai samoista opinnoista kuin aiemmin. Uudessa tehtävässä on kyse ainoastaan työvoimapoliittiseen lausuntoon sisältyvistä tiedoista. Lausunto sivutoimisesta opiskelusta annetaan jo nykyisin. Työ- ja elinkeinotoimiston velvollisuudesta ilmoittaa mainittuja tietoja säädettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella.

Ellei kyse ole julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tai kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitetuista työttömyysetuudella tuetuista opinnoista, muiden kuin työttömyysturvalain uudessa 2 luvun 10 a §:ssä tarkoitettujen päätoimisten opintojen ajalta ei lähtökohtaisesti makseta työttömyysetuutta. Tämän vuoksi viimeksi mainitun säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät päätoimiset opinnot eivät voi kerryttää aktiivimallissa tarkoitettua aktiivisuutta. Työnhakijoita kuitenkin kannustettaisiin päätoimisiin opintoihin siten, että aktiivimallin tarkastelujakso alkaisi alusta eikä etuuden tasoa alennettaisi vähintään viisi päivää kestäneiden päätoimisten opintojen jälkeen. Aktiivimallin tarkastelujakson alkaminen alusta tällä perusteella ei edellyttäisi, että työnhakija on täyttänyt 25 vuotta.

Siitä huolimatta, että työnhakijalla olisi oikeus työttömyysetuuteen työttömyysturvalain ehdotetun 2 luvun 10 a §:n perusteella, työ- ja elinkeinotoimisto tekisi tarvittaessa arvion opintojen pää- ja sivutoimisuudesta, jos on mahdollista, että opinnot kerryttäisivät työssäolovelvoitetta. Lisäksi opintojen pää- ja sivutoimisuutta selvitettäisiin tarvittaessa julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen ja vuorotteluvapaan toimeenpanon yhteydessä.

Jos opinnot keskeytyvät jostakin syystä kokonaan, tämä voitaisiin ottaa huomioon käsittelemällä opintoja jaksotettuna koulutuksena. Tämä edellyttäisi sitä, että työnhakija on riittävän ajoissa yhteydessä työ- ja elinkeinotoimistoon. Opintojen kestoa koskevaa kuuden kuukauden enimmäisaikaa ei pidennettäisi, vaikka työnhakija esittäisi selvitystä siitä, ettei hän ole saanut opintoja päätökseen sinänsä hyväksyttävästä syystä. Jaksotetussa koulutuksessa jaksojen yhteenlaskettu kesto saisi olla enintään kuusi kuukautta.

Jos työnhakijan alun perin enintään kuuden kuukauden pituisiksi tarkoitetut opinnot ovat kesken kuuden kuukauden määräajan päättyessä, työ- ja elinkeinotoimisto tekisi nykyistä vastaavasti ratkaisun opintojen pää- ja sivutoimisuudesta. Lähtökohtaisesti ratkaisu koskisi vain mainitun kuuden kuukauden jälkeistä aikaa, eikä esimerkiksi opintojen viivästyminen työnhakijasta johtuvasta syystä vaikuttaisi asiaan. Työnhakijan työttömyysturvaoikeutta koskeva ratkaisu tehtäisiin takautuvasti opintojen alkamisesta lukien, jos työttömyysturvalain ehdotettua 2 luvun 10 a §:ää oli sovellettu virheellisten tietojen perusteella. Virheelliset tiedot voisivat liittyä esimerkiksi siihen, että opintojen kesto on jo alun perin ollut yli kuusi kuukautta. Työttömyysetuuden maksaja huolehtisi tarvittaessa perusteetta maksetun etuuden perimisestä takaisin nykyisten säännösten perusteella.

Työttömyysturvalain 7 luvun 2 §:ssä säädetään työmarkkinatuen odotusajasta. Odotusaika asetetaan iästä riippumatta lähtökohtaisesti kaikille työmarkkinatukea hakeville työnhakijoille, jotka eivät ole suorittaneet ammatillisia valmiuksia antavaa tutkintoa. Odotusaika voi alkaa

muun muassa työttömäksi työnhakijaksi rekisteröitymisestä tai sitä myöhemmästä päätoimisten opintojen päättymisestä.

Työnhakija, joka saa työttömyysetuutta työttömyysturvalain ehdotetun 2 luvun 10 a §:n perusteella, olisi opintojen aikana työttömyysturvalaissa tarkoitettu työtön työnhakija. Koska tarkoituksena on kannustaa työttömiä opintoihin muuttamatta esimerkiksi odotusajan asettamiseen ja kulumiseen liittyviä edellytyksiä, työttömyysturvalain 7 luvun 2 §:ää muutettaisiin siten, että työnhakijalle ei asetettaisi odotusaikaa opintojen päättymisen perusteella, jos hakijalle olisi maksettu opintojen ajalta työttömyysetuutta. Tämä olisi työnhakijan kannalta opintoihin kannustavaa ja Kansaneläkelaitoksen näkökulmasta hallinnollisesti yksinkertaista. Jos säännöstä ei muuteta, Kansaneläkelaitos joutuisi työmarkkinatukea saavan työnhakijan opintojen päättyessä ratkaisemaan, olivatko opinnot pää- vai sivutoimisia, koska nykyisen säännöksen perusteella odotusaika asetetaan päätoimisten opintojen päättyessä.

Nykyisin odotusaika ei kulu päätoimisen opiskelun aikana eikä päätoimisen opiskelun aikaista muuta työmarkkinoilla oloa vähennetä odotusajasta. Työnhakijan kannustamiseksi opintoihin odotusaikasäännöstä muutettaisiin myös tältä osin. Odotusaika kuluisi työttömyysturvalain ehdotetussa 2 luvun 10 a §:ssä tarkoitetun opiskelun aikana, mutta odotusaika kuitenkin estäisi työttömyysetuuden maksamisen. Esitetyssä 2 luvun 10 a §:ssä tarkoitetun opiskelun aikainen työmarkkinoilla olo voitaisiin myös tarvittaessa vähentää myöhemmin mahdollisesti asetettavasta odotusajasta.

Työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n 1 momentin 15 kohdassa määritellään, mitä työttömyysturvalaissa tarkoitetaan työllistymistä edistävällä palvelulla. Nykyinen säännös on voimassa väliaikaisesti vuoden 2018 loppuun. Väliaikaisuuden tarkoituksena on ollut helpottaa maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksiin liittyvien lakiesitysten yhteensovittamista. Uudistusten voimantulon myöhentymisen takia väliaikaisen säännöksen voimassaoloa jatkettaisiin. Lakiteknisesti tämä toteutettaisiin muuttamalla 15 kohdan pysyvä laissa 1457/2016 säädetty muoto sellaiseksi, kuin säännös on väliaikaisesti voimassa olevassa muodossa laissa 550/2017.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Työ- ja elinkeinotoimistojen vuonna 2016 antamien työvoimapoliittisten lausuntojen perusteella muutos lisäisi työttömyysturvamenoja arviolta noin 6,2 miljoonalla eurolla vuodessa. Jos muutokset tulisivat voimaan esitetyllä tavalla elokuun 2018 alusta lukien, työttömyysturvamenojen arvioidaan kasvavan vuonna 2018 noin 3 miljoonalla eurolla. Vuodesta 2019 alkaen valtion menot kasvaisivat arviolta noin 4,9 miljoonalla eurolla, Työttömyysvakuutusrahaston menot arviolta noin 1,2 miljoonalla eurolla ja työttömyyskassojen menot arviolta noin 150 000 eurolla vuodessa. Valtion vuoden 2018 talousarvioesitykseen sisältyvien työttömyysetuusmomenttien arviomäärärahojen arvioidaan kattavan muutoksesta valtiolle aiheutuvat etuusmenojen lisäykset vuonna 2018.

Työttömyysturvamenot kasvaisivat siltä osin, kun etuutta maksettaisiin päätoimisten opintojen ajalta, eikä työnhakija täytä nykyisiä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädettyjä edellytyksiä opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella. Lisäksi esitetty muutos voi johtaa siihen, että opintoihin hakeutuu sellaisia henkilöitä, jotka ilman muutosta eivät näin tekisi. Tämä vaikutus voi korostua, koska opinnot osoittaisivat aktiivimallissa edellytettyä aktiivisuutta. Jos näiden henkilöiden työttömyys pitkittyy opintojen takia,

työttömyysturvamenot kasvaisivat myös tältä osin. Koska näiden henkilöiden määrästä ei ole mahdollista esittää luotettavaa arviota, myöskään euromääräistä arviota muutoksen vaikutuksesta ei tältä osin voida tehdä.

Työttömyysjaksot voivat lyhentyä, jos koulutus edistää mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille. Tämä vähentäisi työttömyysturvamenoja. Tällaisen vaikutuksen syntyminen riippuu kuitenkin siitä, hakeutuvatko työttömät työnhakijat nimenomaan sellaisiin opintoihin, jotka aidosti parantavat mahdollisuuksia saada työtä. Tähän voitaneen jossain määrin vaikuttaa työ- ja elinkeinotoimistojen työnhakijoille antamalla ohjauksella, jossa esimerkiksi kerrotaan työttömille, minkä alojen koulutus parantaisi eniten mahdollisuuksia työllistyä. Onnistuessaan muutos voi parantaa myös työntekijöiden yleistä tuottavuutta.

Opintojen aikaisen työttömyysturvaoikeuden takia työttömyysturvajärjestelmän piiriin hakeutuvien henkilöiden määrästä tai muutoksen vaikutuksesta työttömyysjaksojen pituuteen ei ole mahdollista esittää edes suuntaa antavia arvioita. Nykyisin hieman alle 30 prosentilla kaikista työttömistä työnhakijoista on työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään merkitty koulutustarve. Esitetty muutos koskee kuitenkin vain lyhytkestoisia opintokokonaisuuksia ja opintojen aloittaminen riippuu myös muista tekijöistä kuin koulutuksen aikaisesta etuudesta.

Esityksestä aiheutuvaa työttömyysturvamenojen muutosta voidaan arvioida työ- ja elinkeinotoimistojen antamien työnhakijoiden päätoimisia opintoja koskevien työvoimapoliittisten lausuntojen perusteella. Arviossa on huomioitu vuonna 2016 annetut 25 vuotta täyttäneiden työnhakijoiden päätoimista opiskelua koskevat työttömyysetuuden maksamisen estävät työvoimapoliittiset lausunnot, jos lausunnon alkamispäivää seuraavan kuuden kuukauden kuluessa on annettu uusi lausunto, jonka mukaan työttömyysetuuden maksamiselle ei enää ole estettä. Arviossa on käytetty vuoden 2016 tietoja, koska alkuvuonna 2018 kaikista vuonna 2017 annetuista lausunnoista ei ole kulunut vielä vähintään kuutta kuukautta.

Vaikka työvoimapoliittisten lausuntojen perusteella ei voida varmuudella todeta, onko henkilö opiskellut edellä mainittujen lausuntojen antamisen välisen ajan vai tehnyt jotakin muuta, lausuntoja voidaan käyttää suuntaa antavan arvion tekemiseen. Jäljempänä olevassa taulukossa on kuvattu muutoksesta aiheutuva euromääräinen työttömyysturvamenojen kasvu olettaen, että kaikki työnhakijat opiskelevat lausuntojen välisen ajan. Esitetyn muutoksen perusteella lausuntojen väliseltä ajalta maksettaisiin työttömyysetuutta.

	päätoimisen opiskelun ajalta maksettava työttömyysetuus (nykyisin ei oikeutta etuuteen)
ansiopäiväraha	2 700 000
peruspäiväraha	500 000
työmarkkinatuki	3 000 000
yhteensä	**6 200 000**

Aktiivimallia koskevaan muutokseen liittyy samoja vaikutuksia kuin edellä on kuvattu. Muutos voi tältä osin kannustaa opintojen aloittamiseen ja nopeuttaa työllistymistä. Toisaalta muutos voi vaikuttaa myös siten, että aktiivisuusedellytystä täytettäisiin työssäolon sijasta opinnoilla. Sitä ei voida arvioida luotettavasti, kuinka moni nykyisin sivutoimisesti opiskeleva täyttää aktiivisuusedellytyksen joko työssäololla tai osallistumalla työllistymistä edistäviin

palveluihin. Lieveilmiönä opintojen lukeminen aktiivisuudeksi voi johtaa esimerkiksi epätarkoituksenmukaisten opintojen aloittamiseen.

Osa työttömyysturvamenojen lisäyksestä kohdentuu kuntiin, koska kunnat rahoittavat osin yli 300 päivää työmarkkinatukea saaneiden työmarkkinatukimenoja. Koska kuntien rahoituksen piiriin kuuluu ainoastaan osa työmarkkinatuen saajista ja koulutuksiin hakeutuvien arvioidaan painottuvan lyhyen aikaa työttömänä olleisiin henkilöihin, uudistuksella ei arvioida juurikaan olevan kuntien etuusmenoja kasvattavaa vaikutusta.

Kuntien rahoittama osuus työmarkkinatuesta voi kasvaa siltä osin, kun kuntien rahoitusvastuun piirissä oleville lyhytkestoisia opintoja päätoimisesti tekeville opiskelijoille maksettaisiin jatkossa työttömyysetuutta. Luotettavia tilastotietoja euromääräisen vaikutuksen arvioimiseksi ei ole saatavissa. Jos koulutus nopeuttaa työnhakijoiden työllistymistä, kuntien työmarkkinatukimenot voivat myös laskea. Tämä koskee sekä kuntien rahoitusvastuun piirissä jo olevia, että niitä työnhakijoita, joiden työttömyys ei vielä ole pitkittynyt siten, että he olisivat kuntien rahoitusvastuun piirissä, mutta työttömyys pitkittyisi ilman lisäkoulutusta.

Yrityksiin ja muihin työnantajiin muutos vaikuttaa ennen kaikkea vahvistamalla työvoiman osaamista. Muutos voi vaikuttaa myös koulutustarjontaan lyhytkestoisten koulutusten kysynnän kasvaessa. Kysyntä voi kasvaa erityisesti sellaisten koulutusten osalta, jotka tarjoavat nopean päivityksen henkilön aiempaan osaamiseen ja johtavat nopeaan työllistymiseen. Jos muutos johtaa työttömien koulutushalukkuuden kasvuun, muutos vaikuttanee samalla myös yksityisten koulutuspalveluiden tarjoajien markkinoiden muotoutumiseen.

3.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Nykyisin sivutoimisesti enintään kuusi kuukautta kestäviä opintoja opiskelevien 25 vuotta täyttäneiden työnhakijoiden kohdalla muutos ei vaikuttaisi työttömyysetuuden saamisen edellytyksiin. Opintojen vaikutus työttömyysturvaoikeuteen olisi kuitenkin ennakoitavampaa, koska opintojen pää- ja sivutoimisuudella ei olisi vaikutusta oikeuteen saada työttömyysetuutta. Alle 25-vuotiaiden oikeuteen saada työttömyysetuutta muutos ei vaikuttaisi mitenkään.

Vuonna 2016 päätoimisten, enintään kuusi kuukautta kestävien opintojen takia oikeuden työttömyysetuuteen menetti arviolta noin 3 900 työnhakijaa. Näistä 25 vuotta täyttäneitä oli arviolta noin 2 900. Seuraavassa taulukossa on esitetty viimeksi mainittujen työnhakijoiden jakauma työttömyysetuuslajeittain. Määriin liittyy epävarmuuksia.

Työmarkkinatukea maksetaan pitkään työttömänä olleiden lisäksi henkilöille, jotka eivät ole täyttäneet työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaa 26 viikon työssäoloehtoa. Arviolta noin 13 prosenttia taulukossa mainituista työmarkkinatukea saaneista henkilöistä oli sellaisia, joille oli maksettu 500 päivää työttömyyspäivärahaa ennen työmarkkinatuen alkamista.

	päätoimiset opiskelijat; ei oikeutta työttömyysetuuteen
ansiopäiväraha	900
peruspäiväraha	300
työmarkkinatuki	1 700
yhteensä	**2 900**

Työnantajat eivät välttämättä näe yli 55-vuotiaita työntekijöitä yrityksen avainhenkilöinä, joiden kehitykseen ja koulutukseen kannattaisi panostaa (Ikääntymisraportti; Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja varautumisen riittävyydestä. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja; 1/2009). Tekemällä opiskelemisesta houkutteleva vaihtoehto voitaisiin pyrkiä parantamaan varttuneempien työnhakijoiden asemaa työmarkkinoilla. Päätoimista opiskelua koskevan työttömyysetuuden maksamisen estävän työvoimapoliittisen lausunnon vuonna 2016 saaneista noin 70 prosenttia oli 25–54 -vuotiaita, noin 28 prosenttia oli alle 25 -vuotiaita ja noin kaksi prosenttia yli 54 -vuotiaita.

Esitetystä muutoksesta hyötyisivät erityisesti korkeakouluopiskelijat. Tämä johtuu siitä, että muiden kuin korkea-asteen opintojen osalta opintotuen tukiaikaa ei ole rajoitettu. Sen sijaan lyhytkestoisten korkeakouluopintojen tukeminen opintotuella on mahdollista vain silloin, jos henkilöllä on tutkinnon suorittamisen jälkeen jäljellä opintotuen tukikuukausia. Korkea-asteen opintoja tuetaan opintotuella pääsääntöisesti enintään 54 tukikuukauden ajan.

Vuoden 2017 aikana keskimäärin työttömänä työnhakijana olleista henkilöistä noin 55 prosenttia oli miehiä ja 45 prosenttia naisia. Vuodesta 2014 miesten osuus keskimäärin työttömänä olleista työnhakijoista on laskenut noin 60 prosentista vuosittain ja naisten vastaavasti noussut.

Naiset suorittavat miehiä useammin työttömyysetuudella tuettuja omaehtoisia opintoja. Vuonna 2017 työttömyysetuudella tuetuissa omaehtoisissa opinnoissa olleista henkilöistä naisia oli noin 59 prosenttia ja vuosina 2013–2016 osuus on ollut 60 prosenttia tai enemmän. Naiset osallistuvat myös lyhytkestoisiin työttömyysetuudella tuettuihin omaehtoisiin opintojaksoihin useammin kuin miehet. Vuonna 2017 päättyneistä alle kuusi kuukautta kestäneistä työttömyysetuudella tuettujen omaehtoisten opintojen jaksoista noin 54 prosenttia oli naisten suorittamia jaksoja. Vuosina 2013–2016 osuus on vaihdellut 57–59 prosentin välillä. Myös työttömyysetuuden maksamisen estäviä lausuntoja alle kuusi kuukautta kestävien opintojen perusteella on annettu useammin naisille kuin miehille. Vuonna 2016 edellä mainituista lausunnoista arviolta noin 56 prosenttia annettiin naisille. Työvoimakoulutukseen osallistuu puolestaan enemmän miehiä kuin naisia. Vuonna 2017 keskimäärin työvoimakoulutuksessa olleista miehiä oli noin 53 prosenttia. Osuus on ollut vuosina 2013–2016 noin 50–52 prosenttia.

Koska esitetty muutos vaikuttaisi niihin henkilöihin, jotka opiskelevat omaehtoisesti lyhyen aikaa, on todennäköistä, että muutos vaikuttaisi enemmän naisiin kuin miehiin. Naisten osuus nykyisin omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella tuettuna suorittavista on hieman suurempi kuin naisten osuus nykyisin esteellisen lausunnon lyhytkestoisten opintojen perusteella saaneista. Muutoksen myötä myös sellaiset henkilöt, jotka eivät muuten olisi aloittaneet opintoja, voivat aloittaa lyhytkestoisia opintoja. Näiden henkilöiden sukupuolijakauma voi poiketa nykyisin lyhytkestoisia opintoja suorittavista henkilöistä.

Ammattibarometristä (www.ammattibarometri.fi) ilmenevien syyskuussa 2017 julkaistujen tietojen mukaan työvoimapulaa kokevissa aloissa on mukana sekä mies- että naisvaltaisia aloja. Jotta esitetyllä muutoksella voitaisiin merkittävästi kasvattaa miesten osuutta omaehtoisesti työttömyysetuudella opiskelevista, muutoksen soveltamisalaa tulisi rajata alakohtaisesti. Pelkästään omaehtoisesti työttömyysetuudella opiskelevien miesten suhteellisen osuuden lisääminen ei kuitenkaan ole riittävä peruste tällaisen yhdenvertaisuusperiaatteesta poikkeavan rajauksen tekemiselle.

4 Asian valmistelu

Eduskunta on edellyttänyt valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018 - 2021 antaman selonteon johdosta antamassaan kirjelmässä, että hallitus huolehtii osaavan työvoiman riittävyydestä esimerkiksi lisäämällä työmarkkinoiden tarpeita vastaavaa koulutustarjontaa ja parantamalla työvoiman liikkuvuutta (VNS 4/2017 vp - EK 26/2017 vp).

Hallituksen esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä.

Valmisteluun ovat työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi osallistuneet sosiaali- ja terveysministeriö, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Akava ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Kunnallinen työmarkkinalaitos ja Suomen Yrittäjät ry.

Suomen Yrittäjät ry on valmistelun kuluessa esittänyt, että työttömyysturvajärjestelmän sijasta opintoihin kannustamisen tulisi tapahtua opintososiaalisia etuuksia kehittämällä. Myös Elinkeinoelämän keskusliitto EK on kiinnittänyt asiaan huomiota ja katsoo, että opintotuen tulisi olla yksiselitteisesti ensisijaista työttömyysetuuteen nähden. Elinkeinoelämän keskusliitto EK varmistaisi opintotuen ensisijaisuuden siten, että esitettyä muutosta sovellettaisiin vain 25 vuotta täyttäneisiin työnhakijoihin ja työttömyysetuuden saaminen opiskeluajalta edellyttäisi työhistoriavaatimuksen täyttämistä.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK on lisäksi ilmaissut käsityksenään, että esitys ei paranna työllisyyttä. Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n mukaan opiskelu voi pidentää työttömyysjaksoja enemmän kuin lyhentää niitä. Työttömiksi jäävien henkilöiden aktiivinen työnhaku jää pois työttömyyden alkuvaiheessa, vaikka se on paras aika työllistyä uudelleen. Lisäksi Elinkeinoelämän keskusliitto EK katsoo, että esitetyn mallin mukainen opiskeluaika tulisi vähentää mahdollisesta myöhemmästä tukiajasta, jos työnhakija saa myöhemmin työttömyysetuutta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitetulla tavalla.

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta, työ- ja elinkeinotoimistoilta, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukselta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselta, sosiaali- ja terveysministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, Finanssivalvonnalta, Työttömyysvakuutusrahastolta, Kansaneläkelaitokselta, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry:ltä, Akava ry:ltä, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:ltä, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta, Kunnalliselta työmarkkinalaitokselta, Suomen Yrittäjät ry:ltä, Suomen Kuntaliitolta, Työttömien Keskusjärjestö ry:ltä, Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI ry:ltä, Suomen ylioppilaskuntien liitto ry:ltä ja Suomen ammattikorkeakouluopiskelijakuntien liitto ry:ltä.

Lausunnon antoi viisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta, kuusi työ- ja elinkeinotoimistoa sekä työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus. Lisäksi lausunnon antoivat mainitut ministeriöt, Finanssivalvonta, Työttömyysvakuutusrahasto, Kansaneläkelaitos, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, pääosa mainituista työelämän järjestöistä, Suomen Kuntaliitto, Työttömien Keskusjärjestö ry, Suomen ylioppilaskuntien liitto ry, Suomen opiskelijakuntien liitto ry sekä Yhteiskunta-alan korkeakoulutetut ry ja Työ- ja elinkeinohallinnon henkilöstöliitto THHL ry.

Lausunnon antaneet tahot pitivät esitystä tavoitteiltaan kannatettavana. Elinkeinoelämän keskusliitto EK ja Suomen Yrittäjät ry kuitenkin toistivat edellä mainittuja, jo valmistelun

kuluessa esittämiään näkemyksiä. Myös eräät muut lausunnonantajat esittivät vastaavia näkemyksiä.

Valtiovarainministeriö yhtyi Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n näkemykseen ja katsoi, että muutosta tulisi soveltaa vain 25 vuotta täyttäneisiin, jotta työttömyysetuudesta ei muodostuisi opintotukea korvaavaa tukea. Esitystä on muutettu lausuntokierroksen jälkeen siten, että työttömyysturvalain uutta 2 luvun 10 a §:ää sovellettaisiin vain 25 vuotta täyttäneisiin työnhakijoihin. Tätä on pidetty välttämättömänä, jotta opintotuki säilyy ensisijaisena päätoimisen opiskelun aikaisen toimeentulon turvaamiseen tarkoitettuna etuutena.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK ja Kansaneläkelaitos katsoivat, että esitettyä muutosta tulisi soveltaa vain julkisen valvonnan alaisiin oppilaitoksiin, jotta voitaisiin varmistua opetuksen laadusta. Työnhakijan itsensä olisi hankala todeta tällaisen edellytyksen täyttyminen ja työ- ja elinkeinotoimiston tulisi varmistua asiasta työnhakijan opintojen alkaessa. Tämä olisi vastoin muutoksen tavoitteena olevaa opintojen sujuvaa aloittamista. Lisäksi eri koulutusten järjestäjiä ei ole tarkoituksenmukaista erotella keinotekoisesti toisistaan mainitulla perusteella. Myös koulutuspalvelujen tuottajat, jotka eivät ole julkisen valvonnan alaisia oppilaitoksia, voivat tarjota laadukasta koulutusta.

Muun muassa valtiovarainministeriö ja Elinkeinoelämän keskusliitto EK esittivät, että muutosta tulisi soveltaa vasta siinä vaiheessa, kun henkilön työttömyys uhkaa pitkittyä. Tällaista muutosta ei ole tehty esitykseen, koska opintojen aloittamisen pitkittäminen ei ole tarkoituksenmukaista tilanteessa, jossa työllistymistä voitaisiin nopeuttaa opinnoilla. Lisäksi on otettava huomioon, että työnhakijaa koskisivat opinnoista huolimatta samat muun muassa tarjotun työn hakemista koskevat velvollisuudet kuin nykyäänkin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö, Akava ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry ja Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry katsoivat luonnoksesta antamissaan lausunnoissa, että mahdollisuus opiskella työttömyysetuudella tuettuna tulisi säilyttää nykyisellään uuden ehdotetun mallin rinnalla. Keskeisin peruste oli se, että muutos heikentäisi niiden työnhakijoiden asemaa, jotka täyttävät nykyiset edellytykset opiskelun tukemiselle. Näihin edellytyksiin kuuluu muun muassa työnhakijan yksilöllinen koulutustarve.

Esitystä muutettiin lausuntokierroksen jälkeen siten, että mahdollisuus opiskella omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella tuettuna säilytettäisiin nykyisessä muodossaan. Lisäksi aktiivimallin voimaantulo otettiin lausuntokierroksen jälkeen huomioon siten, että työnhakijan opintoja voitaisiin tietyin edellytyksin pitää riittävänä osoituksena hakijan aktiivisuudesta.

Useat lausunnonantajat pitivät tärkeänä seurata muutoksen vaikutuksia. Jotta seurantaa varten olisi saatavissa riittäviä tietoja muun muassa opiskelun vaikutuksesta myöhempään työuraan, muutoksen voimaantulosta tulisi seuranta-ajankohtana olla kulunut riittävä aika. Lisäksi vertailuryhmän puuttuminen sekä useat muut koulutusjärjestelmään ja julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin liittyvät muutokset tulevat vaikeuttamaan seurantaa. Näistä syistä tässä esityksessä ei oteta kantaa siihen, kuinka seuranta tulisi myöhemmin toteuttaa.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Esityksen arvioidut vaikutukset tulee ottaa huomioon valtion talousarviossa vuodelle 2019. Valtion vuoden 2018 talousarvioesitykseen sisältyvien työttömyysetuusmomenttien arviomäärärahojen arvioidaan kattavan muutoksesta valtiolle aiheutuvat etuusmenojen lisäykset vuonna 2018.

6 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2018. Lain 1 luvun 5 §:n 1 momentin 15 kohta tulisi kuitenkin voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

7 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esitys liittyy perustuslaissa turvatuista perusoikeuksista erityisesti perustoimeentulon turvaan ja julkisen vallan velvollisuuteen pyrkiä edistämään työllisyyttä. Esitetty muutos lieventäisi työttömyysetuuden saamisen edellytyksiä siten, että 25 vuotta täyttäneen työnhakijan omaehtoiset opinnot eivät tietyin edellytyksin vaikuttaisi oikeuteen saada työttömyysetuutta. Muutos ei vaikuttaisi työttömyysetuuden määrään. Lisäksi työnhakijan opintoja voitaisiin tietyin edellytyksin pitää riittävänä osoituksena hakijan aktiivisuudesta, mitä edellytetään työttömyysturvan niin sanotussa aktiivimallissa.

Työttömyysturvajärjestelmän tarkoituksena on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille korvaamalla työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Työttömyysetuus ei ole ensisijainen päätoimisen opiskelun aikaisen toimeentulon turvaamiseen tarkoitettu etuus, vaan tätä varten on opintotuki ja aikuiskoulutustuki.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännöksen 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (esimerkiksi PeVL 50/2005 vp, s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot). Työttömyysturvan osalta perustuslakivaliokunta on usein arvioinut työttömyysturvaseuraamuksia ja todennut, että kyse voi olla ehdoista, joilla pyritään edistämään työttömän työllistymistä ja jotka ovat siten sopusoinnussa oikeutta työhön koskevan perustuslain 18 §:n kanssa (esimerkiksi PeVL 2/2012 vp, s. 2/I).

Esitetty muutos tarkoittaisi sitä, että tiettyjen lähinnä opintojen kestoon liittyvien edellytysten täyttyessä 25 vuotta täyttäneellä työnhakijalla olisi oikeus työttömyysetuuteen, kun muutoin lähtökohtana on se, ettei työttömyysetuutta voida maksaa päätoimisen opiskelun ajalta. Esityksen tavoitteena on tukea työttömien edellytyksiä työllistyä, joten esitettyä muutosta on tältä osin pidettävä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä, erityisesti kun otetaan huomioon muutoksessa tarkoitetun työttömyysturvaoikeuden melko lyhyt kesto ja se, että muutoksessa tarkoitetun opiskeluaikaisen työttömyysturvaoikeuden saaminen uudelleen edellyttäisi riittävää työssäoloa tai toimimista yrittäjänä. Mahdollisuus saada työttömyysetuutta nykyistä lievemmin edellytyksin voi parantaa erityisesti taloudellisesti heikossa asemassa olevien työttömien mahdollisuuksia opiskella ja päästä työhön.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinputoajaryhmiä (ainakin PeVL 48/2006 vp, s. 2 ja PeVL 6/2009 vp, s. 8/I). Esitetty muutos ei vaikuta työttömyysturvalain ja opintotukilainsäädännön päätoimisen opiskelijan määritelmiin eikä luo ainakaan uusia väliinputoajaryhmiä, joilla ei ole oikeutta kumpaankaan etuuteen.

Jos opintolainan nostamisen mahdollisuutta ei oteta huomioon, työttömyysetuus on yleensä kuitenkin määrältään opintotukea korkeampi. Esitetty muutos tarkoittaisi sitä, että

työttömyysetuuteen oikeutetulle lyhytkestoiset opinnot aloittavalle henkilölle maksettaisiin muihin opiskelijoihin verrattuna tasoltaan korkeampaa etuutta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt mahdollisena, ettei kaikkien toimeentuloa ole välttämätöntä turvata samalla tavoin edes silloin, kun on kyse työttömiin kohdistuvista erottelevista tekijöistä. Erottelujen tulee kuitenkin olla hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta (PeVL 46/2002 vp, s. 5—6, PeVL 42/2004 vp, s. 2/II, PeVL 27/2009 vp). Esitetty muutos on tältä osin sopusoinnussa perustuslain kanssa, koska muutos kohdistuisi tasapuolisesti kaikkiin niihin työttömiin työnhakijoihin, joiden omaehtoinen opiskelu täyttää esityksen mukaiset ehdot.

Opiskelun ajalta maksettavalle työttömyysetuudelle ehdotettu ikäraja merkitsee sitä, että alle 25-vuotiaille työnhakijoille ei maksettaisi etuutta samanlaisin edellytyksin kuin 25 vuotta täyttäneille työnhakijoille. Tältä osin sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta. Säännöksen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan iän perusteella. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa keskeinen kysymys on, voidaanko ikärajan alle jäävien työttömien jättämistä työttömyysturvalain uuden 2 luvun 10 a §:n ulkopuolelle pitää hyväksyttävänä erilaisena kohteluna.

Perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta esitys vastaa tältä osin nykyistä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvussa säädettyä työnhakijan omaehtoisen opiskelun tukemista työttömyysetuudella. Omaehtoisten opintojen tukeminen on mahdollista, jos työnhakija on täyttänyt 25 vuotta. Omaehtoisen opiskelun tukemista koskeva lainsäädäntö on syntynyt perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 27/2009 vp). Esitetty muutos tarkoittaa käytännössä sitä, että ikärajasääntelyn soveltamisala laajenisi, kun opiskelu työttömyysetuutta menettämättä olisi mahdollista myös silloin, kun työnhakijalla ei ole työ- ja elinkeinotoimiston toteamaa koulutustarvetta. Ehdotuksella ei heikennettäisi nykyiseen verrattuna alle 25-vuotiaiden oikeutta saada työttömyysetuutta.

Muutoksen tavoitteena on parantaa työttömien mahdollisuuksia opiskella lyhytkestoisia opintoja. Koska esityksellä ei muutettaisi työttömyysturvalaissa säädettyä päätoimisten opintojen määritelmää, kaikkien työnhakijoiden olisi edelleen työttömyysetuutta menettämättä mahdollista opiskella sivutoimisia opintoja hakijan iästä riippumatta. Tämän vuoksi tosiasiallinen muutos työttömyysetuuden saamisen edellytyksissä liittyy päätoimisiin lyhyehköihin opintoihin. Käytännössä tämä tarkoittaa täydennyskoulutuksen luonteisia opintoja, joiden tarve on ajankohtainen yleensä vasta tutkintoon johtavien opintojen suorittamisen jälkeen.

Esitykseen sisältyy rajauksia, joiden tarkoituksena on estää työttömyysetuuden muodostuminen opintotukea korvaavaksi opintojen aikaisen toimeentulon ensisijaiseksi tukimuodoksi. Rajoitukset koskevat opintojen kokonaiskestoa sekä sitä, että työttömyysturvalain uutta 2 luvun 10 a §:ää sovellettaisiin työnhakijan aiemmin harjoittamiin opintoihin lähtökohtaisesti vain, jos opinnot ovat olleet keskeytyneenä vähintään vuoden.

Opintojen suorittamistavat ovat viime vuosina muuttuneet joustavammiksi. Esimerkiksi ammatillisia tutkintoja on mahdollista suorittaa osatutkintoina. Työttömyysetuutta ei näissäkään tilanteissa ole tarkoitettu ensisijaiseksi opintojen aikaisen toimeentulon tueksi. Tarkoituksenmukaisin keino rajata tutkintojen suorittaminen esitetyn säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle on säätää soveltamisalaa koskevasta ikärajasta. Pelkästään edellä mainituilla muilla rajoituksilla osatutkintoja ja muita vastaavia kokonaisuuksia ei voida rajata soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi on otettava huomioon, että jo työelämään kiinnittyneellä aikuisväestöllä voi olla perusteltu tarve suorittaa esimerkiksi tutkinnon osia ammattitaidon ylläpitämiseksi, eikä tätä mahdollisuutta ole tarkoituksenmukaista rajoittaa.

Opetushallinnon tilastojen (https://vipunen.fi/fi-fi/_layouts/15/xlviewer.aspx?id=/fi-fi/Raportit/Tutkinnon%20suoritusi%C3%A4n%20mediaani.xlsb) perusteella mediaani ja keskimääräinen valmistumisikä eri opinnoissa vaihtelee suuresti. Ammatillisista opinnoista voidaan valmistua nuorempana, mutta ammattikorkeakoulututkinnon mediaani suorittamisikä on noin 26 vuotta ja muun korkeakoulututkinnon mediaani suorittamisikä noin 28 vuotta. Kaikkien tutkintoon johtavien opintojen mediaani suorittamisikä on noin 24 – 25 vuotta. Tämä puoltaa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa käytetyn 25 vuoden ikärajan käyttämistä myös työttömyysturvalain uudessa 2 luvun 10 a §:ssä. Yhdenmukainen ikäraja olisi selkeä sekä työnhakijoille että lain soveltajille.

Vaihtoehtona ikärajalle halutut rajaukset voitaisiin toteuttaa lähinnä siten, että työttömyysturvalain uutta 2 luvun 10 a §:ää sovellettaisiin vain työnhakijaan, joka on suorittanut ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon. Ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon suorittamiseen voi kuitenkin liittyä tulkinnanvaraisuutta ainakin sen osalta, onko kyse tutkinnosta vai muun koulutuksen suorittamisesta. Tällä tavoin ei myöskään voitaisi varmistaa sitä, ettei työttömyysetuutta käytettäisi osatutkintojen aikaisen toimeentulon turvaamiseen silloin, kun tavoitteena on suorittaa lopulta kokonainen tutkinto.

Opintojen lukeminen aktiivimallissa tarkoitetuksi aktiivisuudeksi parantaisi työnhakijoiden mahdollisuuksia välttää etuuden tason alentaminen. Tältä osin esitykseen ei liity ikärajaa. Perustuslakivaliokunta on aktiivimallia koskevaa hallituksen esitystä (HE 124/2017 vp) käsitellessään katsonut, että työnhakijan tulisi mahdollisesti työssäolon ja työttömyysturvalaissa määriteltyihin työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen lisäksi voida osoittaa aktiivisuuttaan myös sellaisella muulla tavalla, joka osoittaa hänen pyrkineen aktiivisesti työllistymään tai hakeutumaan työllistymistä edistävään palveluun tarkastelujakson aikana (PeVL 45/2017 vp). Esitetty muutos vastaisi tältä osin perustuslakivaliokunnan näkemystä.

Hallitus katsoo, että esitykseen sisältyvää ikärajaa ei ole pidettävä perustuslain vastaisena. Asian periaatteellisen merkityksen takia hallitus pitää kuitenkin suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

työttömyysturvalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 5 §:n 1 momentin 15 kohta, 2 luvun 10 §:n 4 momentti, 6 luvun 3 a §:n 1 momentti, 3 momentin johdantokappale sekä 4 ja 5 kohta sekä 4 momentin 3 ja 4 kohta sekä 7 luvun 2 §:n 2 momentti ja 4 momentin 1 kohta sekä 5 a §:n 1 momentti, 3 momentin johdantokappale sekä 4 ja 5 kohta sekä 4 momentin 3 ja 4 kohta,

sellaisina kuin ne ovat, 1 luvun 5 §:n 1 momentin 15 kohta laissa 1457/2016, 2 luvun 10 §:n 4 momentti laissa 1001/2012, 6 luvun 3 a §:n 1 momentti, 3 momentin johdantokappale sekä 4 ja 5 kohta sekä 4 momentin 3 ja 4 kohta sekä 7 luvun 5 a §:n 1 momentti, 3 momentin johdantokappale sekä 4 ja 5 kohta sekä 4 momentin 3 ja 4 kohta laissa 1138/2017 ja 7 luvun 2 §:n 2 momentti ja 4 momentin 1 kohta laissa 1374/2014, sekä

lisätään 2 lukuun uusi 10 a §, 6 luvun 3 a §:n 3 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 1138/2017, uusi 6 ja 7 kohta ja 4 momenttiin, sellaisena kuin se on mainitussa laissa, uusi 5 kohta sekä 7 luvun 5 a §:n 3 momenttiin, sellaisena kuin se on mainitussa laissa, uusi 6 ja 7 kohta ja 4 momenttiin, sellaisena kuin se on mainitussa laissa, uusi 5 kohta seuraavasti:

1 luku

Yleiset säännökset

5 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

— —

15) *työllistymistä edistävällä palvelulla* julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettua työnhakuvalmennusta, uravalmennusta, työvoimakoulutusta ja työttömyysetuudella tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua, mainitun lain 4 luvun 5 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua kokeilua, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettua työvoimakoulutusta, kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22—24 §:ssä tarkoitettua omaehtoista opiskelua ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettua kuntouttavaa työtoimintaa.

— —

2 luku

Etuuden saamisen yleiset työvoimapoliittiset edellytykset

10 §

Opiskelu

— —

Jos 10 a §:ssä tarkoitetut opinnot, työvoimakoulutuksena järjestetyt opinnot, työttömyysetuudella tuetut työnhakijan omaehtoiset opinnot tai kotoutumisen edistämisestä

annetun lain 22—24 §:ssä tarkoitetut omaehtoiset opinnot on järjestetty jaksoissa, työnhakijaa ei kyseisten opintojen perusteella pidetä päätoimisena opiskelijana jaksojen välisenä aikana.
— —

10 a §

Lyhytkestoiset opinnot

Työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta ei sovelleta, mitä 10 §:n 1—3 momentissa säädetään, jos:

1) työnhakija on täyttänyt 25 vuotta ennen opintojen alkamista;

2) opintojen muodostama kokonaisuus kestää yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna enintään kuusi kuukautta; ja

3) opinnot antavat ammatillisia valmiuksia tai tukevat yritystoimintaa.

Mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan työnhakijan aiemmin harjoittamiin opintoihin vain, jos opintojen todisteellisesta keskeytymisestä on vähintään yksi vuosi. Rajoitus ei koske työsuhteen tai 3 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun taloudellisen etuuden jaksotuksen aikana aloitettuja taikka työvoimakoulutuksena harjoitettuja opintoja.

Mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan uudelleen, kun mainitussa momentissa tarkoitetut opinnot ovat päättyneet ja henkilö on sen jälkeen täyttänyt työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan enimmäisaika on alkanut alusta.

6 luku

Työttömyyspäivärahan määrä ja kesto

3 a §

Työttömyyspäivärahan maksaminen alennettuna

Jos henkilö ei ole ajanjaksona, jolta hänelle on maksettu työttömyyspäivärahaa yhteensä 65 päivältä, ollut riittävästi työssä tai työllistymistä edistävässä palvelussa tai hän ei ole opiskellut riittävästi, maksetaan hänelle seuraavalta 65 päivältä työttömyyspäiväraha alennettuna.
— —

Työttömyyspäivärahaa saadessaan henkilön katsotaan 65 päivän aikana olleen riittävästi työssä tai työllistymistä edistävässä palvelussa taikka opiskelleen riittävästi, jos hän on kyseisenä aikana:
— —

4) viisi päivää muussa työvoimaviranomaisen järjestämässä työllistymisedellytyksiä parantavassa palvelussa tai toiminnassa;

5) viisi päivää muussa työpaikalla tai työllistymiseen liittyen toteutettavassa rekrytointia tukevassa toiminnassa, jonka ajalta henkilölle maksetaan työttömyysetuutta; valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä toiminnan sisällöstä;

6) opiskellut viisi päivää opintoja, joita ei pidetä päätoimisina 2 luvun 10 §:n perusteella ja joiden ajalta ei makseta työttömyysetuutta 2 luvun 10 a §:n perusteella; samat opinnot otetaan kuitenkin huomioon enintään kuuden kuukauden yhdenjaksoisen tai jaksotetun keston ajalta; tai

7) opiskellut viisi päivää ja saanut samalta ajalta työttömyysetuutta 2 luvun 10 a §:n perusteella.

Työttömyyspäivärahan 65 päivän tarkastelujakso alkaa, kun henkilölle työssäoloehdon täyttymisen perusteella maksetaan ensimmäisen kerran työttömyyspäivärahaa. Seuraavat tarkastelujaksot alkavat edellisen tarkastelujakson päättymisestä. Tarkastelujakso alkaa uudelleen alusta ja etuus maksetaan ilman 2 momentissa tarkoitettua alentamista, kun henkilö palaa työttömyyspäivärahan saajaksi:

— —

3) sen jälkeen kun hänen työttömyyspäivärahansa on hylätty 4 luvun 3 tai 5 §:n perusteella;

4) vähintään viisi päivää yhdenjaksoisesti kestäneen 2 luvun 10 §:ssä tarkoitetun päätoimisen opiskelun jälkeen, jos samalta ajalta ei ole maksettu työttömyysetuutta 2 luvun 10 a §:n perusteella; tai

5) 2 a luvussa tarkoitetun korvauksettoman määräajan tai työssäolovelvoitteen jälkeen.

— —

7 luku

Työmarkkinatukea koskevat yleiset säännökset

2 §

Työmarkkinatuen odotusaika

— —

Odotusaikaa ei aseteta, jos:

1) henkilö on suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeisen tutkintoon johtavan, ammatillisia valmiuksia antavan koulutuksen;

2) päätoimiset opinnot päättyvät ja opintojen ajalta on maksettu työttömyysetuutta 2 luvun 10 a §:n perusteella;

3) työnhakijan oikeus työmarkkinatukeen alkaa välittömästi 6 luvun 7 tai 9 §:ssä tarkoitetun työttömyyspäivärahan enimmäisajan täytyttyä; tai

4) henkilö on saanut vammaisuuden, sairauden, kehityksessä viivästymisen, tunne-elämän häiriön tai muun syyn vuoksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 20 §:ssä tarkoitettuja erityisiä opetus- tai opiskelijahuollon palveluja ja suorittanut hänelle laaditun henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman mukaiset opinnot.

— —

Odotusaika ei kulu eikä odotusajasta 3 momentista poiketen vähennetä työmarkkinoilla oloa:

1) päätoimisen opiskelun, siihen liittyvän lomajakson tai eri oppilaitosten välisen lomajakson aikana, ellei työnhakijalle ole maksettu kyseessä olevalta ajalta työttömyysetuutta 2 luvun 10 a §:n perusteella;

— —

5 a §

Työmarkkinatuen maksaminen alennettuna

Jos henkilö ei ole ajanjaksona, jolta hänelle on maksettu työmarkkinatukea yhteensä 65 päivältä, ollut riittävästi työssä tai työllistymistä edistävässä palvelussa tai hän ei ole opiskellut riittävästi, maksetaan hänelle seuraavalta 65 päivältä työmarkkinatuki alennettuna.

— —

Työmarkkinatukea saadessaan henkilön katsotaan 65 päivän aikana olleen riittävästi työssä tai työllistymistä edistävässä palvelussa taikka opiskelleen riittävästi, jos hän on kyseisenä aikana:

— —

4) viisi päivää muussa työvoimaviranomaisen järjestämässä työllistymisedellytyksiä parantavassa palvelussa tai toiminnassa;

5) viisi päivää muussa työpaikalla tai työllistymiseen liittyen toteutettavassa rekrytointia tukevassa toiminnassa, jonka ajalta henkilölle maksetaan työttömyysetuutta; valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä toiminnan sisällöstä;

6) opiskellut viisi päivää opintoja, joita ei pidetä päätoimisina 2 luvun 10 §:n perusteella ja joiden ajalta ei makseta työttömyysetuutta 2 luvun 10 a §:n perusteella; samat opinnot otetaan kuitenkin huomioon enintään kuuden kuukauden yhdenjaksoisen tai jaksotetun keston ajalta; tai

7) opiskellut viisi päivää ja saanut samalta ajalta työttömyysetuutta 2 luvun 10 a §:n perusteella.

Työmarkkinatuen 65 päivän ensimmäinen tarkastelujakso alkaa, kun henkilö alkaa saada työmarkkinatukea. Seuraavat tarkastelujaksot alkavat edellisen tarkastelujakson päättymisestä. Tarkastelujakso alkaa uudelleen alusta ja etuus maksetaan ilman 2 momentissa tarkoitettua alentamista, kun henkilö palaa työmarkkinatuen saajaksi:

— —

3) sen jälkeen kun hänen työmarkkinatukensa on hylätty 4 luvun 3 tai 5 §:n perusteella;

4) vähintään viisi päivää yhdenjaksoisesti kestäneen 2 luvun 10 §:ssä tarkoitetun päätoimisen opiskelun jälkeen, jos samalta ajalta ei ole maksettu työttömyysetuutta 2 luvun 10 a §:n perusteella; tai

5) 2 a luvussa tarkoitetun korvauksettoman määräajan tai työssäolovelvoitteen jälkeen.

— —

———

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä elokuuta 2018. Sen 1 luvun 5 §:n 1 momentin 15 kohta tulee kuitenkin voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

Lain 2 luvun 10 a §:ää sovelletaan työnhakijan opintoihin, jotka alkavat tämän lain voimaantulon jälkeen.

Jos 6 luvun 3 a §:n 1 momentissa tai 7 luvun 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettu ajanjakso on päättynyt ennen tämän lain voimaantuloa, 6 luvun 3 a §:ää ja 7 luvun 5 a §:ää sovelletaan sellaisina, kuin ne olivat tämän lain voimaan tullessa.

———

Helsingissä 19 päivänä huhtikuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Työministeri Jari Lindström

Liite
Rinnakkaisteksti

Laki

työttömyysturvalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 5 §:n 1 momentin 15 kohta, 2 luvun 10 §:n 4 momentti, 6 luvun 3 a §:n 1 momentti, 3 momentin johdantokappale sekä 4 ja 5 kohta sekä 4 momentin 3 ja 4 kohta sekä 7 luvun 2 §:n 2 momentti ja 4 momentin 1 kohta sekä 5 a §:n 1 momentti, 3 momentin johdantokappale sekä 4 ja 5 kohta sekä 4 momentin 3 ja 4 kohta,

sellaisina kuin ne ovat, 1 luvun 5 §:n 1 momentin 15 kohta laissa 1457/2016, 2 luvun 10 §:n 4 momentti laissa 1001/2012, 6 luvun 3 a §:n 1 momentti, 3 momentin johdantokappale sekä 4 ja 5 kohta sekä 4 momentin 3 ja 4 kohta sekä 7 luvun 5 a §:n 1 momentti, 3 momentin johdantokappale sekä 4 ja 5 kohta sekä 4 momentin 3 ja 4 kohta laissa 1138/2017 ja 7 luvun 2 §:n 2 momentti ja 4 momentin 1 kohta laissa 1374/2014, sekä

lisätään 2 lukuun uusi 10 a §, 6 luvun 3 a §:n 3 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 1138/2017, uusi 6 ja 7 kohta ja 4 momenttiin, sellaisena kuin se on mainitussa laissa, uusi 5 kohta sekä 7 luvun 5 a §:n 3 momenttiin, sellaisena kuin se on mainitussa laissa, uusi 6 ja 7 kohta ja 4 momenttiin, sellaisena kuin se on mainitussa laissa, uusi 5 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
1 luku	1 luku
Yleiset säännökset	**Yleiset säännökset**
5 §	5 §
Määritelmät	*Määritelmät*
Tässä laissa tarkoitetaan:	Tässä laissa tarkoitetaan:
— — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — —
15) *työllistymistä edistävällä palvelulla* julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettua työnhakuvalmennusta, uravalmennusta, työvoimakoulutusta ja työttömyysetuudella tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua, mainitun lain 4 luvun 5 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua kokeilua, kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22—24 §:ssä tarkoitettua omaehtoista opiskelua ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettua kuntouttavaa työtoimintaa.	15) *työllistymistä edistävällä palvelulla* julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettua työnhakuvalmennusta, uravalmennusta, työvoimakoulutusta ja työttömyysetuudella tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua, mainitun lain 4 luvun 5 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua kokeilua, *ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettua työvoimakoulutusta,* kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22—24 §:ssä tarkoitettua omaehtoista opiskelua ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettua kuntouttavaa työtoimintaa.
— — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — —

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
2 luku	2 luku
Etuuden saamisen yleiset työvoimapoliittiset edellytykset	**Etuuden saamisen yleiset työvoimapoliittiset edellytykset**
10 §	10 §
Opiskelu	*Opiskelu*
Päätoimisella opiskelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Rajoitus koskee myös päätoimisen opiskelun lomajaksoja. Päätoimisina pidetään: 1) opintoja, joiden tavoitteena on ammattikorkeakoulututkinnon, ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon taikka yliopistossa suoritettavan alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaminen; 2) ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaisia opintoja, joiden tavoitteena on ammatillisen perustutkinnon tai tutkinnon osan, ammatilliseen koulutukseen valmentavan koulutuksen tai työhön ja itsenäiseen elämään valmentavan koulutuksen suorittaminen; 3) lukio-opintoja, joiden oppimäärän mukainen laajuus on yhteensä vähintään 75 kurssia; sisäoppilaitoksessa järjestetyt lukio-opinnot katsotaan kuitenkin aina päätoimisiksi; 4) muita kuin 1—3 kohdassa tarkoitettuja ammatillisia valmiuksia antavia opintoja, joiden opintosuunnitelman mukainen laajuus on keskimäärin vähintään viisi opintopistettä, kolme opintoviikkoa tai 4,5 osaamispistettä opiskelukuukautta kohti; 5) muita kuin 1—4 kohdassa tarkoitettuja opintoja, joiden opetusohjelman mukainen laajuus on keskimäärin vähintään 25 viikkotuntia. Työnhakijaa ei pidetä päätoimisena opiskelijana, jos opiskeluaikaisen vakiintuneen työssäolon tai yritystoiminnan harjoittamisen perusteella voidaan katsoa, ettei opiskelu ole esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle.	— — — — — — — — — — — — — — —
Jos työvoimakoulutuksena järjestetyt opinnot, työttömyysetuudella tuetut työnhakijan omaehtoiset opinnot tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22—24 §:ssä tarkoitetut omaehtoiset opinnot	Jos *10 a §:ssä tarkoitetut opinnot*, työvoimakoulutuksena järjestetyt opinnot, työttömyysetuudella tuetut työnhakijan omaehtoiset opinnot tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22—24 §:ssä

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
on järjestetty jaksoissa, työnhakijaa ei kyseisten opintojen perusteella pidetä päätoimisena opiskelijana jaksojen välisenä aikana.	tarkoitetut omaehtoiset opinnot on järjestetty jaksoissa, työnhakijaa ei kyseisten opintojen perusteella pidetä päätoimisena opiskelijana jaksojen välisenä aikana.
Osallistumista työnantajan työsopimuslain 7 luvun 13 §:n tai merityösopimuslain 8 luvun 11 §:n nojalla järjestämään tai hankkimaan koulutukseen ei pidetä päätoimisena opiskeluna. Jos työnantaja kustantaa työntekijän itsensä hankkiman koulutuksen kokonaan tai osittain, koulutusta ei pidetä tätä pykälää sovellettaessa työnantajan järjestämänä tai hankkimana.	— — — — — — — — — — — — — —
	10 a §
	Lyhytkestoiset opinnot
	Työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta ei sovelleta, mitä 10 §:n 1—3 momentissa säädetään, jos:
	1) työnhakija on täyttänyt 25 vuotta ennen opintojen alkamista;
	2) opintojen muodostama kokonaisuus kestää yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna enintään kuusi kuukautta; ja
	3) opinnot antavat ammatillisia valmiuksia tai tukevat yritystoimintaa.
	Mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan työnhakijan aiemmin harjoittamiin opintoihin vain, jos opintojen todisteellisesta keskeytymisestä on vähintään yksi vuosi. Rajoitus ei koske työsuhteen tai 3 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun taloudellisen etuuden jaksotuksen aikana aloitettuja taikka työvoimakoulutuksena harjoitettuja opintoja.
	Mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan uudelleen, kun mainitussa momentissa tarkoitetut opinnot ovat päättyneet ja henkilö on sen jälkeen täyttänyt työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan enimmäisaika on alkanut alusta.
6 luku	6 luku
Työttömyyspäivärahan määrä ja kesto	**Työttömyyspäivärahan määrä ja kesto**
3 a §	3 a §

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
Työttömyyspäivärahan maksaminen alennettuna	*Työttömyyspäivärahan maksaminen alennettuna*
Jos henkilö ei ole ajanjaksona, jolta hänelle on maksettu työttömyyspäivärahaa yhteensä 65 päivältä, ollut riittävästi työssä tai työllistymistä edistävässä palvelussa, maksetaan hänelle seuraavalta 65 päivältä työttömyyspäiväraha alennettuna.	Jos henkilö ei ole ajanjaksona, jolta hänelle on maksettu työttömyyspäivärahaa yhteensä 65 päivältä, ollut riittävästi työssä tai työllistymistä edistävässä palvelussa *tai hän ei ole opiskellut riittävästi,* maksetaan hänelle seuraavalta 65 päivältä työttömyyspäiväraha alennettuna.
Alentaminen tehdään täyteen työttömyyspäivärahaan ja sen suuruus on 4,65 prosenttia.	— — — — — — — — — — — — — — —
Työttömyyspäivärahaa saadessaan henkilön katsotaan 65 päivän aikana olleen riittävästi työssä tai työllistymistä edistävässä palvelussa, jos hän on kyseisenä aikana:	Työttömyyspäivärahaa saadessaan henkilön katsotaan 65 päivän aikana olleen riittävästi työssä tai työllistymistä edistävässä palvelussa *taikka opiskelleen riittävästi*, jos hän on kyseisenä aikana:
1) työssä yhteensä niin paljon, että työ kalenteriviikon aikana tehtynä luettaisiin palkansaajan työssäoloehtoon;	— — — — — — — — — — — — — — —
2) ansainnut yritystoiminnassa yhteensä vähintään 23 prosenttia 5 luvun 7 §:n 1 momentin mukaisesta yrittäjän työssäoloehtoon vaaditusta kuukausiansiosta;	
3) viisi päivää työllistymistä edistävässä palvelussa;	
4) viisi päivää muussa työvoimaviranomaisen järjestämässä työllistymisedellytyksiä parantavassa palvelussa tai toiminnassa; *tai*	4) viisi päivää muussa työvoimaviranomaisen järjestämässä työllistymisedellytyksiä parantavassa palvelussa tai toiminnassa;
5) viisi päivää muussa työpaikalla tai työllistymiseen liittyen toteutettavassa rekrytointia tukevassa toiminnassa, jonka ajalta henkilölle maksetaan työttömyysetuutta; valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä toiminnan sisällöstä.	5) viisi päivää muussa työpaikalla tai työllistymiseen liittyen toteutettavassa rekrytointia tukevassa toiminnassa, jonka ajalta henkilölle maksetaan työttömyysetuutta; valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä toiminnan sisällöstä;
	6) opiskellut viisi päivää opintoja, joita ei pidetä päätoimisina 2 luvun 10 §:n perusteella ja joiden ajalta ei makseta työttömyysetuutta 2 luvun 10 a §:n perusteella; samat opinnot otetaan kuitenkin huomioon enintään kuuden kuukauden yhdenjaksoisen tai jaksotetun keston ajalta; tai
	7) opiskellut viisi päivää ja saanut samalta ajalta työttömyysetuutta 2 luvun 10 a §:n perusteella.
Työttömyyspäivärahan 65 päivän tarkastelujakso alkaa, kun henkilölle	Työttömyyspäivärahan 65 päivän tarkastelujakso alkaa, kun henkilölle

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
työssäoloehdon täyttymisen perusteella maksetaan ensimmäisen kerran työttömyyspäivärahaa. Seuraavat tarkastelujaksot alkavat edellisen tarkastelujakson päättymisestä. Tarkastelujakso alkaa uudelleen alusta ja etuus maksetaan ilman 2 momentissa tarkoitettua alentamista, kun henkilö palaa työttömyyspäivärahan saajaksi:	työssäoloehdon täyttymisen perusteella maksetaan ensimmäisen kerran työttömyyspäivärahaa. Seuraavat tarkastelujaksot alkavat edellisen tarkastelujakson päättymisestä. Tarkastelujakso alkaa uudelleen alusta ja etuus maksetaan ilman 2 momentissa tarkoitettua alentamista, kun henkilö palaa työttömyyspäivärahan saajaksi:
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
1) työllistyttyään kokoaikatyössä yhdenjaksoisesti yli kahden viikon ajan;	
2) työllistyttyään päätoimisesti yrittäjänä tai sitä vastaavalla tavalla omassa työssään yhdenjaksoisesti yli kahden viikon ajan;	
3) sen jälkeen kun hänen työttömyyspäivärahansa on hylätty 4 luvun 3 tai 5 §:n perusteella; *tai*	3) sen jälkeen kun hänen työttömyyspäivärahansa on hylätty 4 luvun 3 tai 5 §:n perusteella;
	4) vähintään viisi päivää yhdenjaksoisesti kestäneen 2 luvun 10 §:ssä tarkoitetun päätoimisen opiskelun jälkeen, jos samalta ajalta ei ole maksettu työttömyysetuutta 2 luvun 10 a §:n perusteella; tai
4) 2 a luvussa tarkoitetun korvauksettoman määräajan tai työssäolovelvoitteen jälkeen.	*5) 2 a luvussa tarkoitetun korvauksettoman määräajan tai työssäolovelvoitteen jälkeen.*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Henkilön työttömyyspäivärahaa ei alenneta 2 momentissa tarkoitetulla tavalla eikä hänen 3 momentissa tarkoitettua aktiivisuuttaan seurata, jos:	
1) hänellä on vireillä työkyvyttömyyseläkehakemus;	
2) hän työskentelee omais- tai perhehoitajana;	
3) hän saa 4 luvun 7 §:ssä tarkoitettua työkyvyttömyyden tai vamman perusteella myönnettyä etuutta; tai	
4) hänen yhdenjaksoinen työttömyyspäivärahan saantinsa kokoaikaisen lomautuksen tai lyhennetyn työviikon perusteella kestää alle 65 maksupäivää.	
7 luku	7 luku
Työmarkkinatukea koskevat yleiset säännökset	**Työmarkkinatukea koskevat yleiset säännökset**
2 §	2 §
Työmarkkinatuen odotusaika	*Työmarkkinatuen odotusaika*
Työmarkkinatukea maksetaan 21 viikon odotusajan jälkeen. Odotusaika alkaa:	

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
1) työttömäksi työnhakijaksi rekisteröitymisestä tai sitä myöhemmästä päätoimisten opintojen päättymisestä; 2) korvauksettoman määräajan päättymisestä; 3) työssäolovelvoitteen täyttymisestä; 4) siitä ajankohdasta lukien, jona henkilön oikeus työttömyysetuuteen palautuu 2 luvun 16 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla; tai 5) työllistymistä edistävän palvelun päättymisestä, jos henkilön oikeus työttömyysetuuteen palautuu 2 luvun 16 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla työllistymistä edistävän palvelun aikana.	— — — — — — — — — — — — — — — —
Odotusaikaa ei aseteta, jos: 1) henkilö on suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeisen tutkintoon johtavan, ammatillisia valmiuksia antavan koulutuksen; 2) työnhakijan oikeus työmarkkinatukeen alkaa välittömästi 6 luvun 7 tai 9 §:ssä tarkoitetun työttömyyspäivärahan enimmäisajan täytyttyä; tai 3) henkilö on saanut vammaisuuden, sairauden, kehityksessä viivästymisen, tunne-elämän häiriön tai muun syyn vuoksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 20 §:ssä tarkoitettuja erityisiä opetus- tai opiskelijahuollon palveluja ja suorittanut hänelle laaditun henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman mukaiset opinnot.	Odotusaikaa ei aseteta, jos: 1) henkilö on suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeisen tutkintoon johtavan, ammatillisia valmiuksia antavan koulutuksen; *2) päätoimiset opinnot päättyvät ja opintojen ajalta on maksettu työttömyysetuutta 2 luvun 10 a §:n perusteella;* *3) työnhakijan oikeus työmarkkinatukeen alkaa välittömästi 6 luvun 7 tai 9 §:ssä tarkoitetun työttömyyspäivärahan enimmäisajan täytyttyä; tai* *4) henkilö on saanut vammaisuuden, sairauden, kehityksessä viivästymisen, tunne-elämän häiriön tai muun syyn vuoksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 20 §:ssä tarkoitettuja erityisiä opetus- tai opiskelijahuollon palveluja ja suorittanut hänelle laaditun henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman mukaiset opinnot.*
Odotusajasta vähennetään täydet kalenteriviikot, joina henkilö on: 1) ollut työssä, joka luetaan hänen työssäoloehtoonsa; 2) työllistynyt yrittäjänä, ja työskentely luetaan hänen työssäoloehtoonsa; tai 3) odotusajan alkamista lähinnä edeltävän kahden vuoden aikana saanut työttömyysetuutta taikka joilta hänelle ei ole maksettu työmarkkinatukea odotusajan, 6 tai 7 §:ssä tarkoitetun tarveharkinnan tai 10	— — — — — — — — — — — — — — — —

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
§:ssä säädetyn omavastuuajan takia.	
Odotusaika ei kulu eikä odotusajasta 3 momentista poiketen vähennetä työmarkkinoilla oloa:	Odotusaika ei kulu eikä odotusajasta 3 momentista poiketen vähennetä työmarkkinoilla oloa:
1) päätoimisen opiskelun, siihen liittyvän lomajakson tai eri oppilaitosten välisen lomajakson aikana;	1) päätoimisen opiskelun, siihen liittyvän lomajakson tai eri oppilaitosten välisen lomajakson aikana, *ellei työnhakijalle ole maksettu kyseessä olevalta ajalta työttömyysetuutta 2 luvun 10 a §:n perusteella;*
	— — — — — — — — — — — — — —
2) korvauksettoman määräajan aikana;	
3) työssäolovelvoitteen aikana;	
4) aikana, jona henkilölle ei makseta työmarkkinatukea 2 luvun 13 §:n 2 momentissa ja 14 §:n 3 momentissa säädettyjen rajoitusten takia.	
5 a §	5 a §
Työmarkkinatuen maksaminen alennettuna	*Työmarkkinatuen maksaminen alennettuna*
Jos henkilö ei ole ajanjaksona, jolta hänelle on maksettu työmarkkinatukea yhteensä 65 päivältä, ollut riittävästi työssä tai työllistymistä edistävässä palvelussa, maksetaan hänelle seuraavalta 65 päivältä työmarkkinatuki alennettuna.	Jos henkilö ei ole ajanjaksona, jolta hänelle on maksettu työmarkkinatukea yhteensä 65 päivältä, ollut riittävästi työssä tai työllistymistä edistävässä palvelussa tai hän ei ole opiskellut riittävästi, maksetaan hänelle seuraavalta 65 päivältä työmarkkinatuki alennettuna.
	— — — — — — — — — — — — — —
Alentaminen tehdään täyteen työmarkkinatukeen ja sen suuruus on 4,65 prosenttia.	
Työmarkkinatukea saadessaan henkilön katsotaan 65 päivän aikana olleen riittävästi työssä tai työllistymistä edistävässä palvelussa, jos hän on kyseisenä aikana:	Työmarkkinatukea saadessaan henkilön katsotaan 65 päivän aikana olleen riittävästi työssä tai työllistymistä edistävässä palvelussa *taikka opiskelleen riittävästi,* jos hän on kyseisenä aikana:
	— — — — — — — — — — — — — —
1) työssä yhteensä niin paljon, että työ kalenteriviikon aikana tehtynä luettaisiin palkansaajan työssäoloehtoon;	
2) ansainnut yritystoiminnassa yhteensä vähintään 23 prosenttia 5 luvun 7 §:n 1 momentin mukaisesta yrittäjän työssäoloehtoon vaaditusta kuukausiansiosta;	
3) viisi päivää työllistymistä edistävässä palvelussa;	
4) viisi päivää muussa työvoimaviranomaisen järjestämässä työllistymisedellytyksiä parantavassa palvelussa tai toiminnassa; *tai*	4) viisi päivää muussa työvoimaviranomaisen järjestämässä työllistymisedellytyksiä parantavassa palvelussa tai toiminnassa;
5) viisi päivää muussa työpaikalla tai työllistymiseen liittyen toteutettavassa	5) viisi päivää muussa työpaikalla tai työllistymiseen liittyen toteutettavassa

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
rekrytointia tukevassa toiminnassa, jonka ajalta henkilölle maksetaan työttömyysetuutta; valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä toiminnan sisällöstä.	rekrytointia tukevassa toiminnassa, jonka ajalta henkilölle maksetaan työttömyysetuutta; valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä toiminnan sisällöstä;
	6) opiskellut viisi päivää opintoja, joita ei pidetä päätoimisina 2 luvun 10 §:n perusteella ja joiden ajalta ei makseta työttömyysetuutta 2 luvun 10 a §:n perusteella; samat opinnot otetaan kuitenkin huomioon enintään kuuden kuukauden yhdenjaksoisen tai jaksotetun keston ajalta; tai
	7) opiskellut viisi päivää ja saanut samalta ajalta työttömyysetuutta 2 luvun 10 a §:n perusteella.
Työmarkkinatuen 65 päivän ensimmäinen tarkastelujakso alkaa, kun henkilö alkaa saada työmarkkinatukea. Seuraavat tarkastelujaksot alkavat edellisen tarkastelujakson päättymisestä. Tarkastelujakso alkaa uudelleen alusta ja etuus maksetaan ilman 2 momentissa tarkoitettua alentamista, kun henkilö palaa työmarkkinatuen saajaksi:	Työmarkkinatuen 65 päivän ensimmäinen tarkastelujakso alkaa, kun henkilö alkaa saada työmarkkinatukea. Seuraavat tarkastelujaksot alkavat edellisen tarkastelujakson päättymisestä. Tarkastelujakso alkaa uudelleen alusta ja etuus maksetaan ilman 2 momentissa tarkoitettua alentamista, kun henkilö palaa työmarkkinatuen saajaksi:
1) työllistyttyään kokoaikatyössä yhdenjaksoisesti yli kahden viikon ajan;	— — — — — — — — — — — — — —
2) työllistyttyään päätoimisesti yrittäjänä tai sitä vastaavalla tavalla omassa työssään yhdenjaksoisesti yli kahden viikon ajan;	
3) sen jälkeen kun hänen työttömyyspäivärahansa on hylätty 4 luvun 3 tai 5 §:n perusteella; *tai*	3) sen jälkeen kun hänen työmarkkinatukensa on hylätty 4 luvun 3 tai 5 §:n perusteella;
4) 2 a luvussa tarkoitetun korvauksettoman määräajan tai työssäolovelvoitteen jälkeen.	*4) vähintään viisi päivää yhdenjaksoisesti kestäneen 2 luvun 10 §:ssä tarkoitetun päätoimisen opiskelun jälkeen, jos samalta ajalta ei ole maksettu työttömyysetuutta 2 luvun 10 a §:n perusteella; tai*
	5) 2 a luvussa tarkoitetun korvauksettoman määräajan tai työssäolovelvoitteen jälkeen.
Henkilön työmarkkinatukea ei alenneta 2 momentissa tarkoitetulla tavalla eikä hänen 3 momentissa tarkoitettua aktiivisuuttaan seurata, jos:	— — — — — — — — — — — — — —
1) hänellä on vireillä työkyvyttömyyseläkehakemus;	
2) hän työskentelee omais- tai perhehoitajana;	
3) hän saa 4 luvun 7 §:ssä tarkoitettua työkyvyttömyyden tai vamman perusteella myönnettyä etuutta; tai	
4) hänen yhdenjaksoinen työmarkkinatuen	

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
saantinsa kokoaikaisen lomautuksen tai lyhennetyn työviikon perusteella kestää alle 65 maksupäivää.	
	————
	Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä elokuuta 2018. Sen 1 luvun 5 §:n 1 momentin 15 kohta tulee kuitenkin voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.
	Lain 2 luvun 10 a §:ää sovelletaan työnhakijan opintoihin, jotka alkavat tämän lain voimaantulon jälkeen.
	Jos 6 luvun 3 a §:n 1 momentissa tai 7 luvun 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettu ajanjakso on päättynyt ennen tämän lain voimaantuloa, 6 luvun 3 a §:ää ja 7 luvun 5 a §:ää sovelletaan sellaisina, kuin ne olivat tämän lain voimaan tullessa.
	————